

Al Signor Sindaco
del Comune di Tuscania
Massimo Natali

Tuscania, 17.9.2011

**Oggetto: relazione generale sulle attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione (marzo 2010-
agosto 2011) e proposta di valutazione dei responsabili dei servizi con P.O. (settembre 2010-dicembre
2010).**

A norma di legge (dlgs 150/2009) e del regolamento di cui alla delibera della GM n. 228/2009, l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) presenta in allegato la relazione generale sul proprio operato per il periodo marzo 2010 - agosto 2011 e la proposta di valutazione dei responsabili dei servizi con P.O. (settembre 2010 - dicembre 2010) ai sensi della delibera della GM n. 178/2010. Si prega di dare disposizioni per la pubblicazione della relazione generale sul sito istituzionale del Comune.

Distinti saluti.

Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione

Prof. Donato A. Limone



Componente dell'Organismo Indipendente di Valutazione

Ing. Marco Tronconi



COMUNE DI TUSCANIA

Relazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) ai sensi del dlgs 150/2009 e dell'art.2 della Delibera 228/2009 che istituisce e regola l'OIV (periodo di attività: aprile 2010 - agosto 2011).

17.settembre. 2011

Presidente dell'OIV: prof. Donato A. Limone

Componente dell'OIV: ing. Marco Tronconi

INDICE

1.Premessa	p. 3
2.Le attività dell'OIV	p. 3
3.La situazione organizzativa dell'Ente ed interventi di Riorganizzazione (aprile-2010-luglio 2010)	p. 4
4.Il nuovo modello di organizzazione	p. 6
5.Il piano degli obiettivi (2° semestre 2010) ed il sistema di valutazione	p. 10
6.Il sistema di valutazione dei responsabili con P.O.	p. 12
7.Il sito web del Comune	p. 13
8.Il censimento delle attività amministrative	p. 14
9.La formazione dei dipendenti	p. 15
10.Il piano degli obiettivi 2011	p. 16
11.Conclusioni	p. 17
Allegato 1 – Deliberazione GM 157/2010: Adozione di Nuovo modello organizzativo del Comune di Tuscanica	p. 19
Allegato 2 – Delibera GM 178/2010: Approvazione del Piano degli obiettivi 2010 (Quarto trimestre 2010)	p. 37
Allegato 3 – Il modello di valutazione delle performances del Comune di Tuscanica (2010)	p. 44
Allegato 4 – Il sistema di valutazione dei dipendenti del Comune di Tuscanica (2011)	p. 54

1.Premessa

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è stato istituito ai sensi dell'art. 14 del dlgs 150/2009 e con delibera della Giunta Municipale n.228 del 18.12.2009 e nominato con Decreto del Sindaco n.1/2010 del 17 marzo 2010. La presente relazione riguarda le attività dell'OIV per il periodo aprile 2010-agosto 2011.

2.Le attività dell'OIV

Nel periodo aprile 2010-agosto 2011 le attività dell'OIV hanno riguardato:

a) analisi della situazione organizzativa ed amministrativa dell'Ente e definizione di interventi per semplificare e qualificare l'azione amministrativa ed i servizi ai cittadini secondo i principi ed i criteri stabiliti dalla vigente normativa ed in particolare dalla legge 241/90(procedimenti amministrativi e diritto di accesso), dal dlgs 267/2000(funzioni degli organi e della dirigenza negli enti locali), dal dlgs 165/2011 (testo unico del pubblico impiego e principi di organizzazione), dal dlgs 196/2003(tutela dei dati personali),dalla legge 150/2000(comunicazione istituzionale), dal dlgs 85/2008(codice dell'amministrazione digitale).

b) Assistenza agli Organi dell'ente per la definizione del piano degli obiettivi del 2° semestre 2010 e adozione del relativo sistema di valutazione in linea con quanto stabilito dal dlgs 150/2009 e secondo gli indirizzi della Civit;

c) Valutazione delle attività dei responsabili dei servizi con P.O. secondo il sistema di valutazione adottato (di cui al punto precedente);

c) Valutazione delle attività dei responsabili dei servizi con P.O. secondo il sistema di valutazione adottato (di cui al punto precedente);

d) Assistenza agli Organi per l'adozione del piano degli obiettivi 2011 e del relativo sistema di valutazione dei responsabili.

L'OIV ha operato sempre nel rispetto del principio di massima trasparenza verso gli Organi e i responsabili dei servizi e i dipendenti e per qualificare l'azione amministrativa nei riguardi dei cittadini. In particolare, l'OIV ha operato nella logica di collaborazione con i responsabili per avviare un processo (sia pure graduale) di reale trasformazione della struttura e dei servizi verso un'amministrazione moderna, semplificata, trasparente e digitalizzata.

3. La situazione organizzativa dell'Ente ed interventi di riorganizzazione (aprile 2010 - luglio 2010)

L'OIV (come risulta dal verbale della prima riunione del 31.3.2010) ha ritenuto necessario effettuare una analisi preliminare della situazione organizzativa dell'Ente con particolare riferimento a:

- regolamento di organizzazione;
- organigramma e funzionigramma;
- struttura del PEG;
- attività amministrative e procedimenti amministrativi per singoli servizi ed uffici;
- situazione del processo di automazione;
- sistemi di valutazione delle risorse umane precedentemente utilizzati;

- sistemi di valutazione dei bisogni dei cittadini/utenti e della customer satisfaction.

A seguito dell'analisi effettuata nel mese di aprile 2010 la situazione organizzativa e strutturale del Comune di Tuscania è risultata la seguente:

a) necessità di una mappatura completa delle funzioni e delle attività amministrative: formazione di un manuale delle attività (rispetto al quale avviare un processo di semplificazione del sistema documentale e procedimentale); non esiste nemmeno un elenco delle attività amministrative e dei procedimenti (con indicazione di fasi, tempi, modulistica, ecc. per singola attività/procedimento); non esiste quindi un livello minimo di organizzazione del lavoro (si opera per prassi e senza una linea guida).

b) Necessità di una gestione unitaria del protocollo informatico integrato dalla digitalizzazione della documentazione in ingresso al fine rendere digitali tutti i documenti cartacei inviati all'Ente e quindi avviare il processo di dematerializzazione.

c) L'Ufficio tecnico versa in una situazione organizzativa e documentale particolarmente critica: la soluzione sta nella riorganizzazione dell'archivio, nella semplificazione e nella automazione delle procedure.

d) Non esiste un piano di automazione; carente risulta l'alfabetizzazione informatica dei dipendenti.

e) Il sito dell'ente non è a norma per quanto riguarda i contenuti documentali minimi da pubblicare e non svolge nessuna azione di base di comunicazione istituzionale; è necessario riprogettare il sito secondo la vigente normativa.

f) E' necessario pubblicare l'indirizzo di Posta elettronica certificata (PEC) per rendere valide le transazioni e le istanze inviate via rete.

g) Non esiste un piano di formazione dei dipendenti; questi in modo "sistematico" non hanno mai partecipato a corsi di formazione.

h) Non esiste un piano di comunicazione ai sensi della legge 150/2000.

i) Non esiste un sistema di controllo di gestione e di contabilità analitica.

l) Non sono state effettuate le valutazioni dei responsabili con P.O. per gli anni 2008 e 2009.

L'OIV nell'aprile 2010 rilevava quindi una situazione organizzativa, strutturale e funzionale particolarmente "critica", creatasi negli anni e a fronte della mancanza di una cultura moderna di amministrazione sia da parte degli Organi sia da parte dei responsabili dei servizi.

4. Il nuovo modello di organizzazione

Per attuare il dlgs 150/2009 e per rendere affidabile un sistema amministrativo è necessario che lo stesso sistema sia in grado di operare in base a regole certe, funzionali, efficaci, trasparenti, finalizzate a creare una amministrazione moderna ed in base ad una struttura amministrativa che supporti realmente una amministrazione veramente "funzionale" ed "utile" per i cittadini e le imprese.

Per questo, l'OIV ha definito alcune linee guida in base alle quali è stata poi adottata dalla Giunta Municipale la delibera n.157 del 4.8.2010 "Adozione del modello organizzativo del Comune di Tuscania". Si tratta di una delibera che innova anche sotto il profilo della normazione in quanto non è stato adottato il "classico" regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi (che poi si riduceva a regolamentare il personale sotto il profilo del contratto del lavoro non occupandosi di altri aspetti rilevanti

della organizzazione). La Giunta Municipale adotta quindi un modello e delle regole di organizzazione che entrano in vigore tutte assieme o gradualmente a fronte della attivazione di funzioni, di strutture, di procedure.

Questo provvedimento costituisce un taglio netto con il passato e con un regolamento di organizzazione non aggiornato, limitato, non funzionale e scarsamente operativo. Si supera la logica della costruzione di una organizzazione di tipo verticale e non anche di tipo orizzontale, per costruire una organizzazione compatta, integrata, snella, semplificata, trasparente, attenta ad ottimizzare tutte le risorse e nella linea di una amministrazione digitale. Nelle premesse della delibera 157/2010 ci sono le motivazioni per le quali si cerca di utilizzare una nuova modalità di regolamentazione (si veda il testo della delibera allegato alla presente relazione).

Il modello organizzativo adottato si basa su alcuni elementi fondamentali:

- La risorsa informativa. Il sistema documentale.

Tutta l'azione amministrativa si basa infatti sulla informazione e sul sistema documentale. La gestione documentale del comune deve quindi rifarsi a regole che riguardano le fasi relative alla formazione, alla gestione, alla conservazione, alla diffusione, all'accesso dell'informazione e dei documenti. La risorsa informativa deve essere trattata, formata, gestita e conservata con la modalità digitale e in base ai principi stabiliti dal Codice dell'Amministrazione digitale (dlgs 82/2005 e s.m.). Tutta l'azione amministrativa deve essere trasparente e le decisioni degli organi e dei responsabili dei servizi devono essere pubblicate sul sito dell'ente.

- Il sistema procedimentale.

I provvedimenti amministrativi per i cittadini sono formati ed adottati sulla base di specifici procedimenti amministrativi regolati dalla legge 241/90 e quindi i procedimenti devono essere trattati nel rispetto dei principi della economicità, della pubblicità, della efficacia, della trasparenza, della imparzialità, della semplificazione: per una amministrazione moderna che non costituisca un “peso” per il cittadino ed il sistema produttivo ma una “opportunità” di sviluppo socio-economico e culturale.

- Le risorse umane.

Tali risorse costituiscono il motore principale dell'organizzazione e devono operare nel rispetto delle regole relative al sistema documentale e procedimentale e per una amministrazione moderna e funzionale. Tali risorse devono essere formate adeguatamente e devono essere programmate e gestite in ragione dei piani e degli obiettivi dell'ente con una logica avanzata di flessibilità e di mobilità interna rivolta al raggiungimento di risultati certi, utili, misurabili. Le risorse umane devono essere valutate secondo sistemi che considerino sia le singole unità sia le strutture nelle quali tali unità operano. Il comune di Tuscania ha deciso di operare nella logica e secondo le regole del dlgs 150/2009 (si veda la delibera 228/2009).

- Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie sono la base per la costruzione, lo sviluppo, il funzionamento di una amministrazione moderna. Le risorse finanziarie devono essere programmate, gestite, utilizzate ed implementate per garantire un'azione amministrativa efficace e snella ed un sistema di servizi di qualità. Le risorse finanziarie devono essere sistematicamente valutate e controllate in ragione dei servizi offerti.

- Le risorse strumentali.

L'insieme degli strumenti per decidere, operare, erogare servizi. Tali strumenti fanno parte della organizzazione e quindi sono parte integrante della azione di governo e di gestione in quanto assicurano che l'azione amministrativa ed i servizi siano garantiti nella concreta operatività.

- I servizi alla utenza.

Tali servizi devono essere assicurati sotto il profilo della qualità e del bisogno reale degli utenti. Per questo, i servizi devono essere progettati, realizzati, erogati secondo parametri di qualità.

- La struttura amministrativa.

La struttura deve operare secondo il modello organizzativo definito ed adottato e non può operare secondo una logica che considerava (e considera) la struttura imm modificabile, rigida, oppure come una struttura che viene modificata a "strati" e senza una visione di insieme. L'attuale struttura è definita da più di un decennio e non è in linea con la normativa vigente. L'OIV ha proposto una serie di modifiche strutturali proponendo una struttura più funzionale e meglio definita nei compiti e nelle funzioni.

- Il monitoraggio della struttura.

La struttura deve essere monitorata di continuo per essere sempre in linea con i programmi ed i servizi da erogare ai cittadini. Si tratta di una funzione importante, insostituibile, finalizzata a garantire a supportare una amministrazione moderna e digitale.

La deliberazione 157/2010 costituisce in definitiva l'insieme delle regole alle quali attenersi per costruire una nuova amministrazione. Nel testo allegato alla delibera il modello viene dettagliatamente definito, in linea

con la piu' recente normativa in di tema di organizzazione, di tutela dei dati personali, di digitalizzazione.

5.Il piano degli obiettivi (2° semestre 2010) ed il sistema di valutazione

Con deliberazione della Giunta Municipale n. 178 del 19.9.2010 viene approvato il piano degli obiettivi (secondo semestre 2010) nella logica del dlgs 150/2009. Ed in ragione di tale piano viene definito il sistema di valutazione dei responsabili dei servizi con P.O.

Con la delibera 178/2010 sono stabiliti gli obiettivi trasversali e comuni a tutti i servizi:

- a) Razionalizzazione e semplificazione delle attività amministrative finalizzate a rendere servizi di qualità all'utenza (determinazione di quanti procedimenti si intendono razionalizzare sul totale complessivo dei procedimenti di competenza);
- b) Definizione della nuova modulistica (da pubblicare sul sito dell'ente) per la presentazione delle istanze da parte dei cittadini (in ragione dei procedimenti amministrativi);
- c) Implementazione del nuovo sito da parte di ciascuno dei responsabili dei servizi (almeno una volta la settimana ed in ogni caso quando è urgente la pubblicazione degli atti di competenza);
- d) Censimento della quantità di pratiche effettuate nel 2010 dai singoli servizi per le proprie attività di competenza;

- e) Report almeno quindicinali sulla situazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di ciascuno dei servizi;
- f) Rispetto dei crono programmi individuati per il 2010 nel Programma Triennale delle opere pubbliche ed elenco annuale 2010 delle opere pubbliche;
- g) riorganizzazione ed implementazione degli archivi dell'Ufficio tecnico;
- h) prima attivazione del procedimento per la redazione del nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Tuscania.

Con la stessa delibera sono stati impegnati i responsabili per la definizione degli obiettivi specifici relativi al proprio servizio.

L'obiettivo della delibera 178/2010 è quello di impegnare i responsabili in particolare per avviare il processo di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti e dei servizi (anche ai fini della digitalizzazione) utilizzando lo strumento del report quindicinale per registrare le attività del semestre, il loro andamento, le criticità, i risultati, le problematiche, le eventuali modifiche al piano degli obiettivi. I responsabili dei servizi non avevano mai adoperato strumenti di reportistica anche ai fini della valutazione del proprio operato e di quello dei dipendenti di competenza.

Si tratta di una delibera particolarmente innovativa nel contesto del comune di Tuscania.

6.Il sistema di valutazione dei responsabili dei servizi con P.O.

Il sistema di valutazione dei responsabili con P.O. (riferito al periodo settembre-dicembre 2010) viene definito in linea con il dlgs 150/2009 e con la delibera della GM n.228/2009 e viene presentato ed illustrato agli stessi responsabili nel mese di novembre 2010. Sul sistema di valutazione i responsabili non hanno effettuato nessun rilievo di carattere legale e/o amministrativo.

Il sistema di valutazione comprende la misurazione e la valutazione sia degli obiettivi trasversali (definiti dalla deliberazione 178/2010) sia gli obiettivi specifici basandosi su dati "oggettivi" con riferimento ai singoli specifici obiettivi: la valutazione deve essere sempre riferita a dati/documenti che permettono di misurare quantitativamente e qualitativamente l'operato dei responsabili dei servizi, senza lasciare a valutazioni "discrezionali" l'operato stesso dei responsabili (si veda tra gli allegati la esposizione del sistema di valutazione). Il sistema di valutazione utilizzato negli anni precedenti era un sistema certamente non basato su dati/documenti o su elementi quantificabili e misurabili. Il sistema era semplicemente legato alla valutazione per "capacità" di fare qualcosa senza avere definito "cosa" valutare e "come" (troppo poco per una valutazione).

Con il sistema di valutazione relativo al 2° semestre 2010 l'OIV ha inteso valutare sia singolarmente i responsabili apicali dei servizi sia le strutture di riferimento nel loro complesso (art.7, comma 1, dlgs 150/2009).

Anche questa ha costituito una "novità" per un contesto mai valutato se non per un adempimento formale. L'OIV ha potuto verificare quanto sopra rilevato perchè è stato invitato dall'Amministrazione ad effettuare la valutazione dei responsabili dei servizi per gli anni 2008 e 2009. Per un anno non esisteva la documentazione per le valutazioni e per l'altro la documentazione risultava frammentaria e carente. A dimostrazione che

non c'era una cultura della valutazione, non c'era una metodologia, non c'erano dati/documenti affidabili.

Il sistema di valutazione definito dall'OIV è flessibile in quanto tiene conto del piano degli obiettivi annuale e quindi può essere modificato e strutturato in ragione della specificità degli obiettivi stessi. Il sistema di valutazione è descritto dettagliatamente nell'allegato a questa relazione. Per il periodo settembre-dicembre 2010 l'OIV ha provveduto a presentare alla Giunta una proposta di valutazione dei responsabili dei servizi con P.O.

7. Il sito web del Comune

L'OIV ha contribuito alla realizzazione del nuovo sito web dell'Ente progettando lo stesso sito in linea con quanto stabilito dagli articoli 53 e 54 del Codice dell'Amministrazione digitale (dlgs 82/2005 e s.m.) e dalle linee guida sui siti web delle PA del Dipartimento della Funzione Pubblica (2010). Il nuovo sito è stato inaugurato nel mese di novembre 2010 con una presentazione ufficiale ai dipendenti del comune e ai cittadini presso la ex Chiesa Santa Croce (Biblioteca comunale). Il sito è stato realizzato sulla base dei principi della facilità di accesso e di uso, sulla completezza e correttezza dei contenuti, sulla validità legale dell'albo pretorio on line. In particolare, il progetto ha previsto tre canali di ricerca per facilitare l'accesso e partendo dall'assunto che il cittadino non è tenuto a conoscere la struttura amministrativa per operare sul sito ma deve potere conoscere procedimenti, usare modulistica, conoscere leggi utili in una

modalità semplice ed efficace. Dal sito il cittadino puo' rilevare non solo i procedimenti amministrativi, i tempi di risposta alle sue richieste, la modulistica utile, ma anche i nomi dei dipendenti che operano nell'amministrazione, la loro email, gli orari di ricevimento, ecc.

Il sito è stato realizzato con il ricorso a risorse tecniche interne all'Ente e quindi senza oneri ulteriori da parte del Comune.

8.Il censimento delle attività amministrative

Il censimento delle attività è il modo piu' semplice ed efficace per conoscere (sia da parte degli Organi, sia da parte dei responsabili e dei dipendenti e sia da parte dei cittadini) "cosa" si fa in un determinato settore/servizio/ufficio dell'ente e quindi avviare un processo di razionalizzazione e qualificazione delle attività e dell'azione amministrativa ("come si opera":con quali tempi, fasi, adempimenti, pareri, modulistica, ecc.). Il censimento delle attività amministrative (procedure, procedimenti amministrativi, ecc.) quindi costituisce anche la base per fare una valutazione di chi opera e per costruire il primo livello di sistema di controllo di gestione e di valutazione delle risorse umane. L'OIV ha constatato l'inesistenza di un elenco formale delle attività da svolgere presso i settori/servizi/uffici e quindi ha rilevato una inconsistente organizzazione del lavoro come ha rilevato la mancanza di attenzione a questo problema da parte dei responsabili dei servizi. Nel marzo del 2010 l'Amministrazione (con lettera del sindaco) ha avviato un censimento delle attività amministrative; il censimento non ha avuto esito positivo per la mancata partecipazione effettiva da parte dei responsabili dei servizi. E' impossibile attivare un processo di rinnovamento in una amministrazione che non riesce nemmeno a

costruire un elenco delle proprie attività. Di qui la necessità di riproporre con la delibera 178/2010, nell'ambito dei report quindicinali da presentare nel periodo settembre-dicembre 2010, non solo il censimento delle attività con una analisi in progress delle stesse attività per il periodo indicato.

9.La formazione dei dipendenti

L'OIV ha contribuito alla progettazione di un corso di formazione di base per tutti i dipendenti che si è tenuto nel periodo febbraio-marzo 2011. Lo scopo del corso è stato quello di aggiornare, con un approccio sistematico, i dipendenti sulla normativa vigente in materia di organizzazione pubblica, di procedimenti amministrativi, di semplificazione, di qualità dei servizi, di digitalizzazione, di gestione delle risorse finanziarie, di polizia locale e urbanistica e ambiente e territorio. I corsi effettuati sono stati tenuti dal prof. Donato Limone e dal Comandante dott. Cucumile. Il resto del corso come definito non si è tenuto per impegni degli altri docenti (responsabili dei servizi con P.O.) che non hanno dichiarato la propria disponibilità concreta a riprendere i corsi. La formazione effettuata ha dimostrato la disponibilità dei dipendenti alla partecipazione ai corsi di formazione; l'esigenza di innovare nei servizi per la utenza; la necessità di una conoscenza reciproca tra settori/uffici dell'Amministrazione per quanto riguarda le funzioni, le competenze, i procedimenti.

10.Il piano degli obiettivi 2011.

Sin dal mese di novembre 2010, l'OIV ha richiamato, sia per iscritto sia con appositi incontri, l'attenzione del Sindaco e della Giunta sulla necessità di definire il piano degli obiettivi 2011 entro il mese di gennaio 2011 al fine di dare modo allo stesso OIV di definire il sistema di valutazione dei responsabili dei servizi per il 2011 e quindi comunicarlo agli stessi in tempi rapidi. Con il piano 2011 l'Amministrazione avrebbe dato piena attuazione al dlgs 150/2009 e alla propria delibera n.228/2009 sia pure con tutte le criticità e le problematicità strutturali e funzionali che sono state rilevate in questa relazione. Il piano non è stato approvato. L'OIV ha tuttavia definito un sistema di valutazione per i responsabili dei servizi con P.O. ma anche completato da un sistema di valutazione dei dipendenti comunali connesso logicamente al sistema di valutazione dei responsabili dei servizi (anche a seguito di una intesa con i sindacati). Il piano di valutazione così integrato è allegato alla presente relazione.

11. Conclusioni

Con riferimento alle considerazioni e valutazioni sopra indicate, l'OIV ritiene di indicare alla Amministrazione le azioni necessarie da effettuare per riprendere e non interrompere il processo di rinnovamento e riorganizzazione avviato nel periodo di riferimento di questa relazione.

Le azioni da effettuare sono:

1.Censimento delle attività amministrative per avviare poi una analisi delle stesse per la semplificazione e la qualificazione dei servizi alla utenza.

2.Varare il piano triennale degli obiettivi per i prossimi anni entro dicembre 2011.

3.Adottare, anche in linea con la deliberazione della GM n.157/2010, una nuova struttura amministrativa piu' funzionale e meglio strutturata, superando la logica di una struttura rigida, costruita nel tempo a strati, non orientata ai servizi per i cittadini e le imprese e certamente non orientata ad operare nell'ambito del federalismo fiscale. Di conseguenza sarà necessario riallocare le risorse umane in relazione alla nuova struttura adottata.

4.Riprendere la formazione di base per tutti i dipendenti.

5.Riattivare l'utilizzo di strumenti come i report (almeno mensili) da parte dei responsabili dei servizi sia a fini di monitoraggio delle attività sia a fini di valutazione dei responsabili e dei dipendenti sulla base di dati oggettivi e certi, sistematici e periodici. Si tratta di introdurre e consolidare un metodo di lavoro che oggi non esiste, come non esiste una organizzazione del lavoro.

6.Definire ed approvare un piano di digitalizzazione dell'amministrazione.

7.Valutare i responsabili dei servizi ed i dipendenti per l'anno 2011 recuperando il ritardo nella definizione del piano degli obiettivi ed avviando un confronto costruttivo con i propri dipendenti per attuare un sistema di valutazione finalizzato al miglioramento strutturale e funzionale dell'Ente.